

Como fortalecer os microempreendedores urbanos: o Programa Vida Melhor da Bahia

Elaborado por:

Francesco Notarbartolo di Villarosa

Cláudia Baddini Curralero

(2016)



WWP WORLD
WITHOUT
POVERTY
MUNDO SEM POBREZA
INICIATIVA BRASILEIRA DE APRENDIZAGEM

SÉRIE WWP DE

ESTUDOS DE CASO

Como fortalecer os microempreendedores urbanos: o Programa Vida Melhor da Bahia

Francesco Notarbartolo di Villarosa
Cláudia Baddini Curralero

1. Coordenação governamental. 2. Inclusão socioproductiva.
3. Programas sociais. 4. Desenvolvimento urbano.
5. Microempreendedores urbanos. 6. Programa Vida Melhor da Bahia.

Este estudo de caso faz parte de uma série de estudos da
Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza
(WWP, por seu acrônimo em inglês).

Brasília, 2016

Agradecimento:

Os organizadores agradecem imensamente a colaboração de várias pessoas que encontraram tempo em suas rotinas atribuladas para tornar possível a publicação deste estudo em especial à equipe técnica da Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (WWP).

Resumo Executivo

O Governo do Estado da Bahia instituiu em 2011 o Programa Vida Melhor, com o objetivo de promover a inclusão socioprodutiva dos empreendedores populares, caracterizados por vulnerabilidade social e dificuldade de entrar no mercado de trabalho formal. O Vida Melhor desenvolveu uma abordagem adaptada a tais peculiaridades, fundamentada na presença do programa nas comunidades pobres urbanas por meio de Unidades de Inclusão Socioprodutiva (UNIS) e de Agentes de Desenvolvimento moradores de tais comunidades. Os Agentes interagem com os empreendedores realizando um Estudo de Viabilidade Econômica participativo, repassando conhecimento para melhoria dos negócios, e identificando demandas a serem atendidas por um pacote de assistência técnica ofertado pelo Vida Melhor, onde constam serviços de qualificação profissional, microcrédito, formalização de negócios, e doação de equipamentos. Os Agentes identificam também demandas por políticas sociais, e encaminham para os serviços responsáveis.

O desafio que o Governo da Bahia busca solucionar com o Vida Melhor é como superar as barreiras (sociais, econômicas, culturais, simbólicas) que os empreendedores populares enfrentam, visando à promoção de sua inclusão econômica e social, através respectivamente de melhorias em seus negócios e suas entradas e do acesso aos demais programas sociais. O estudo de caso mostra como um programa de política governamental interage e presta serviço a um público altamente vulnerável e desestruturado.

Ficou claro com este estudo que o formato escolhido (presença nas comunidades, Agentes do bairro, interação dialógica e pedagógica) teve sucesso quanto ao envolvimento e repasse de noções básicas de negócios aos empreendedores populares, embora a capacitação dos Agentes tenha mostrado alguns limites. Do outro lado, o pacote de assistência técnica, assim como o encaminhamento às políticas sociais, mostraram não estarem formatados de acordo com as necessidades dos empreendedores populares.

Além disso, o estudo evidenciou que mesmo um programa bem desenhado não se torna efetivo e sustentável se não contar com mecanismos que promovam a coordenação entre as diferentes instituições envolvidas. No caso do Vida Melhor, a falta de articulação e comunicação entre as Secretarias dificultou que os Coordenadores da UNIS no campo fizessem contatos e parcerias com os responsáveis de outros serviços (assistência social, saúde, educação entre outros), já que não houve decisões sobre cooperação tomadas no nível central das respectivas Secretarias.

As principais lições do estudo de caso apontam para a necessidade (i) de melhorar o seguimento às demandas dos empreendedores populares por serviços e produtos (como microcrédito, formalização de empresas e doação de equipamentos), através de parcerias com instituições locais para diminuir a rigidez e contornar dificuldades logísticas; (ii) da inclusão, na formação dos Agentes de Desenvolvimento, de treinamento no local de trabalho, temas variados e dinâmicas de motivação; (iii) de repensar política e institucionalmente os arranjos para uma coordenação intersetorial efetiva, que garanta a continuidade de liderança e comprometimento político, além do monitoramento das instituições no nível municipal; e (iv) de avançar na gestão da informação e no desenvolvimento de um sistema com funções gerenciais que apoie as tomadas de decisão sobre o programa.

Sumário:

| | | |
|---|--|-----------|
| 1 | Introdução e contexto do estudo de caso..... | 6 |
| 2 | Descrição e trajetória de implementação do Programa Vida Melhor..... | 8 |
| 3 | Resultados para os empreendedores populares do Vida Melhor..... | 14 |
| 4 | Desafios encontrados e lições aprendidas..... | 16 |
| 5 | Conclusões – considerações finais..... | 22 |
| | Anexos | |
| | <i>Linha do tempo do Vida Melhor.....</i> | 23 |
| | <i>Referências bibliográficas.....</i> | 24 |
| | <i>Lista de entrevistados.....</i> | 24 |

Introdução e contexto do estudo de caso

Carlos vende churrasquinhos nas ruas no Bairro da Paz, um assentamento informal de 30.000 habitantes em Salvador, Bahia. Antigamente, Carlos não sabia exatamente quanto gastava e quanto ganhava no seu trabalho – só sabia que os churrasquinhos, preparados numa lata reaproveitada, mal davam para sustentar sua família. Graças ao Programa Vida Melhor Urbano, Carlos aprendeu a calcular despesas e entradas, e suas vendas aumentaram em 30% desde que passou a utilizar um carrinho especificamente feito para preparar churrasquinhos, em condições higiênicas adequadas e com um desenho esteticamente agradável.

Carlos é um dos mais de 11.000 empreendedores dos setores da economia popular¹ atendidos pelo Programa Vida Melhor do Governo do Estado da Bahia, instituído em 2011, com o objetivo de promover a inclusão socioprodutiva dos “empreendedores populares”: trabalhadores por conta própria, pobres, cuja principal característica é a indiferenciação entre recursos para desempenho de seu negócio e para reprodução do núcleo familiar – as atividades econômicas são com frequência realizadas em casa, e os gastos para o negócio se confundem com as despesas para manutenção da família. Isso faz com que muitos empreendimentos populares escapem das estatísticas oficiais.

A vida e o trabalho dos empreendedores populares se caracterizam principalmente pela precariedade: na moradia, na renda e no consumo. Em sua maioria eles moram em assentamentos informais; as entradas de seus negócios são pequenas e inconstantes – se o empreendedor ficar doente não há receita nem lastro para cobrir a falta de entradas; e tais negócios garantem uma mera economia de sobrevivência, com acesso limitado ao consumo para manutenção da família. Para estas pessoas, são pequenas as chances de obter um emprego assalariado e com carteira assinada.

Na Região Metropolitana de Salvador, historicamente o trabalho por conta própria corresponde a cerca de 20% da população

economicamente ativa (PEA) – em 2011, cerca de 400 mil pessoas. Considerando como trabalho precário também outras formas de inserção como os trabalhadores domésticos, os assalariados sem carteira assinada e os empregados não remunerados, o número de trabalhadores chega a 830 mil indivíduos. Se somarmos a estes os desempregados,² se ultrapassa a figura de 1,1 milhão de pessoas, ou seja, 53% da PEA.³ Estes dados indicam que, “pela sua magnitude e caráter estrutural, a reprodução dessas formas de trabalho já não pode ser explicada como um fenômeno residual ou transitório”.⁴ Mesmo com o crescimento do emprego formal dos últimos anos, é improvável que todos possam ser absorvidos no setor formal da economia através do emprego regular assalariado.

Dessa forma, o **desafio de desenvolvimento** que o Governo da Bahia busca solucionar com o Vida Melhor é como superar as *barreiras* (sociais, econômicas e culturais) que os empreendedores populares enfrentam a partir de sua situação de vulnerabilidade, visando à promoção de sua *inclusão econômica e social*, através respectivamente de melhorias em seus negócios e suas entradas, e do acesso aos demais programas sociais. Consequentemente, faz-se necessária uma abordagem alternativa, onde a perspectiva não esteja mais focada na *saída* da economia dos setores populares, mas sim no seu fortalecimento, a partir de um melhor entendimento de tal economia. É exatamente nesta perspectiva que está o caráter inovador do Vida Melhor. Trata-se de um desafio de relevância mais geral, que ultrapassa os limites do programa da Bahia, pois abrange o tema de como institucionalizar uma política pública de inclusão social e econômica para um dos setores mais desestruturados da sociedade. Disso, deriva o **desafio de entrega** do Vida Melhor: *como um programa de política governamental interage e presta serviço a um público altamente vulnerável e desestruturado*, com dificuldades de se adaptar às regras administrativas do setor público e onde com frequência as contas da família e dos negócios estão misturadas.

1. “Por economia dos setores populares entende-se as atividades que possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital. Essa economia dos setores populares abrange tanto as atividades realizadas de forma individual ou familiar como as diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizadas ou não” (Kraychette 2000).

2. Os desempregados, desde que “com potencial laboral” fazem parte do público do Vida Melhor. Além disso, muitas vezes os próprios empreendedores populares se auto-definem como “desempregados”.

3. Governo da Bahia e FLEM 2014, *op.cit.*: 6. Dados da PNAD 2011.

4. *Ibid.*

Descrição e trajetória de implementação do Programa Vida Melhor

O Programa foi instituído em agosto de 2011 de forma articulada com o Programa Brasil Sem Miséria (BSM), lançado no mesmo ano pelo Governo Federal, visando a inclusão socioprodutiva através do trabalho decente de pessoas em situação de pobreza e com potencial laboral com vistas ao aumento de sua renda.⁵ O programa está estruturado em duas vertentes, uma rural e uma urbana. Esta última, por sua vez, está dividida em dois componentes, respectivamente para empreendedores populares coletivos (economia solidária) e empreendedores populares individuais – o presente estudo está focado nesses últimos. O Vida Melhor se situa na “interseção entre o econômico e o social”,⁶ pois visa ao mesmo tempo promover a *inclusão econômica dos empreendedores populares e o acesso às políticas de garantia de seus direitos sociais*. Além disso, na concepção do Vida Melhor está claro que a inclusão dos empreendedores populares não depende só da vontade e da capacidade deles, mas também de um ambiente menos desfavorável (em especial pelas dificuldades de transporte público, insegurança, insalubridade, falta de condições higiênicas básicas, baixa escolaridade), e que demanda ações intersetoriais.

Para alcançar tais objetivos, a estratégia do Vida Melhor é essencialmente a de “se adentrar” no universo (geográfico, social, econômico, cultural) dos empreendedores populares e se adaptar a suas características e necessidades. O Vida Melhor Urbano adotou uma abordagem, desenvolvida pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL), adaptada às peculiaridades dos empreendedores populares. Em 1999, a UCSAL inicia um programa de pesquisa e extensão – que continua até hoje – com o objetivo de capacitar agentes multiplicadores de práticas adequadas à sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários. Sucessivamente, em 2006 e 2009, a UCSAL participa de programas do Governo da Bahia trabalhando com empreendedores populares. É a partir destas duas experiências que a

abordagem da UCSAL passa a ser incorporada, em 2011, ao Vida Melhor. Os alicerces de tal abordagem são a presença capilar de um programa de assistência técnica na comunidade e a sua interação dialógica e educadora com os empreendedores. A assistência técnica consiste basicamente num estudo de viabilidade econômica (com fortes componentes participativas e pedagógicas) dos negócios dos empreendedores populares, e na identificação e encaminhamento de suas demandas em relação a um pacote de serviços e insumos oferecidos pelo programa (qualificação profissional, microcrédito, formalização de negócios e doação de equipamentos).

Fluxo Operacional

Operacionalmente, isto se traduz (i) na implantação em áreas pobres de “Unidades de Inclusão Socioprodutiva” (UNIS) geridas por Organizações Sociais contratadas pelo Governo; e (ii) na criação da figura do Agente de Desenvolvimento, morador do bairro, que deve executar a seguinte sequência de atividades: (a) diagnóstico da comunidade local; (b) cadastramento, ranqueamento e seleção dos empreendedores populares; (c) estudo de viabilidade econômica (EVE) participativo e com função educativa dos empreendedores populares, onde agente e empreendedor “descobrem” juntos os valores reais dos custos de produção e venda; (d) identificação das demandas dos empreendedores populares; (e) elaboração de parecer técnico com base no EVE e devolução do parecer técnico com indicações individualizadas para cada empreendedor; e (f) atendimento das demandas dos empreendedores para serviços de qualificação profissional, microcrédito, formalização do empreendimento e doação de equipamentos. Além disso, o Agente identifica as necessidades da família do empreendedor quanto ao atendimento pelas políticas sociais e encaminha para os equipamentos de saúde, educação e assistência social, além de estimular a organização de ações coletivas (ex. em rede, empreendimentos solidários) dos empreendedores.

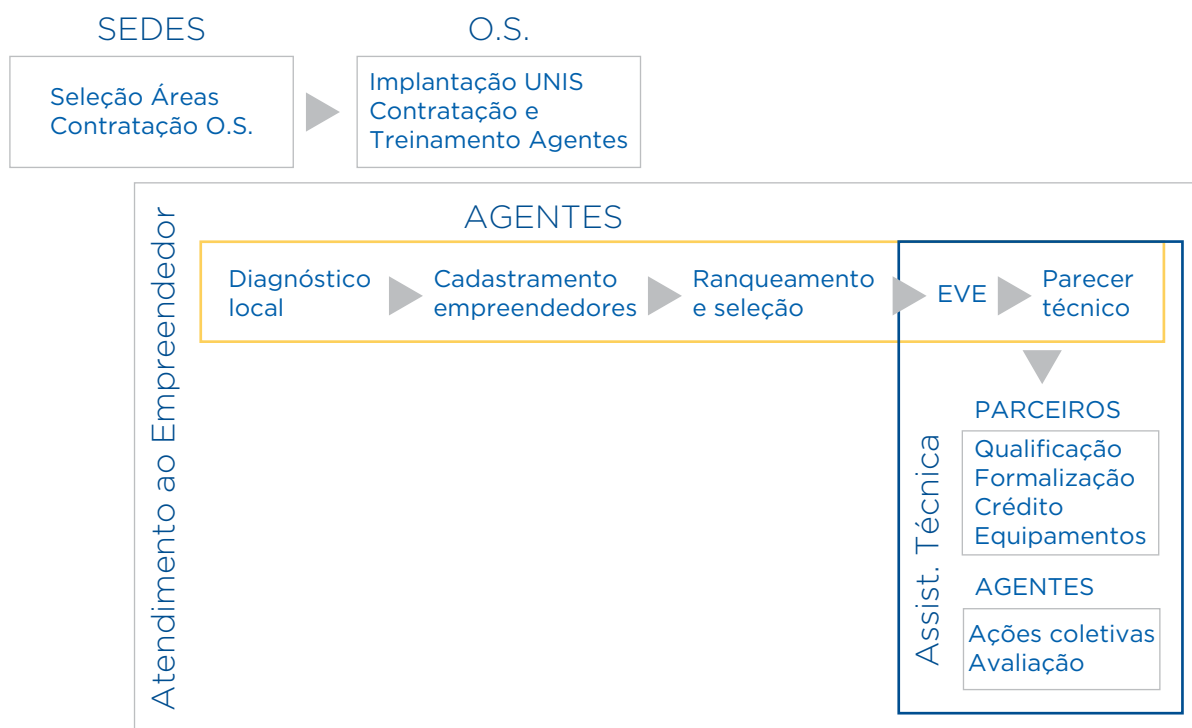
5. Governo do Estado da Bahia e FLEM 2014 *op. cit.*: 3. O público-alvo do programa é definido como o dos empreendedores populares (com negócio em conta própria ou, mais em geral, potencial laboral), entre 18 e 60 anos de idade, prioritariamente inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais, com renda familiar per capita mensal de até meio salário mínimo per pessoa ou até três salários mínimos de renda familiar.

6. Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Relatório de Avaliação – Programa Vida Melhor/SEDES*, Salvador 2014: 4.

As informações coletadas pelos Agentes junto aos empreendedores são atualizadas periodicamente para acompanhamento e avaliação da evolução destes últimos, e são sistematizadas no Sistema de Informática do Vida Melhor (SIVME), instrumento estratégico para a gestão do programa. Na figura 1 abaixo é descrito visualmente o fluxo das ações do Vida

Melhor: (i) a SEDES seleciona as áreas para implantação das UNIS; (ii) seleciona e contrata as Organizações Sociais (OS) para gestão dela; e (iii) as OS selecionam, contratam e treinam os Agentes de Desenvolvimento, responsáveis pela assistência técnica que vai do EVE ao pacote de serviços oferecidos.

FIGURA 1 Fluxo do Vida Melhor



Arranjo institucional

No nível político-estratégico, foi criado um Comitê Gestor do Vida Melhor, sob a coordenação da Casa Civil e composto pelos Secretários das diversas Secretarias envolvidas, com o objetivo de assegurar a devida articulação das ações intersetoriais do programa. No desenho deste arranjo foi importante a influência da Casa Civil, cuja Secretaria tinha total interesse no Vida Melhor e, ao mesmo tempo, um forte peso político para assumir sua coordenação. Este quadro, conforme veremos mais adiante, mudou gradualmente nas fases sucessivas do programa.

No nível executivo, são criados dois Comitês executivos, respectivamente para coordenação do eixo rural e do eixo urbano do Vida Melhor. A coordenação do eixo urbano fica sob a responsabilidade da então Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza – SEDES. Entretanto, desde o início rivalidades

internas entre as Secretarias participantes do Vida Melhor criaram obstáculos à gestão intersetorial e à implementação do programa, conforme comentado mais adiante.

Relação Contratual com Organizações Sociais

O programa sofreu modificações na relação contratual com as Organizações Sociais responsáveis pela gestão das UNIS e execução das ações em campo. As duas Organizações Sociais selecionadas foram inicialmente contratadas sem licitação (via convênio), mas no início de 2014 o instrumento contratual do convênio foi substituído pelo contrato de gestão por resultados.

No formato inicial do convênio, o controle financeiro do programa e a análise da prestação de contas das Organizações Sociais estavam sob a responsabilidade da Companhia de Ação Regional (que

tradicionalmente trabalha via convênios com entidades da sociedade civil, embora em âmbito rural), enquanto a coordenação técnica do programa estava com a SEDES. Isso gerava um descompasso entre controle

físico e controle financeiro do programa, com consequentes entraves burocráticos. Com a adoção do contrato de gestão as duas funções de controle, físico e financeiro, foram unificadas na SEDES.

Efeitos do Contrato de Gestão

A introdução do contrato de gestão mostrou efeitos diferentes para as instituições, as Organizações Sociais, os Agentes e os empreendedores. Para a SEDES o contrato de gestão trouxe maior agilidade na análise e aprovação de relatórios técnicos e prestações de contas, junto com maior facilidade em aditamento e renovação dos contratos das Organizações Sociais e portanto, pelo menos em teoria, maior continuidade na prestação de serviços dos Agentes aos empreendedores. Na perspectiva das Organizações Sociais, o contrato de gestão implicou também a necessidade de maior disciplina e rigor no planejamento e na execução para atendimento das metas. Tal ajuste necessitou de algum tempo, mas gradualmente houve uma adaptação satisfatória das Organizações Sociais, inclusive o contrato de gestão permitiu definir e distinguir melhor funções que antes estavam concentradas no coordenador da UNIS e disponibilizou recursos para contratar pessoas para desempenharem algumas dessas funções. Por outro lado, devido a parâmetros específicos dentro do contrato de gestão, houve um impacto negativo para a interação entre Agentes de Desenvolvimento e empreendedores populares, pois, para atender às metas do número de empreendedores atendidos, foi reduzido o tempo disponível para interação dos Agentes com os empreendedores. As UNIS se reorganizaram para diminuir os impactos destas mudanças, dividindo os temas analisados no EVE e tornando mais flexível os números de encontros entre Agentes e empreendedores, conforme a complexidade dos empreendimentos.

Implementação

No início do programa, a SEDES implantou cinco UNIS no estado⁷ – três em Salvador, uma em Lauro de Freitas, na Região Metropolitana de Salvador, e uma em Feira de Santana.⁸ A localização e abrangência das UNIS foram definidas com base no cruzamento de diversas informações – concentração da pobreza e presença de outras ações de governo: Minha Casa Minha Vida,⁹ Pacto pela Vida¹⁰ e Bases Comunitárias de Segurança.¹¹ Para cada UNIS foram alocados um Coordenador (com nível universitário ou mestrado), três técnicos (nível universitário) e trinta Agentes de Desenvolvimento. Os técnicos fornecem apoio aos Agentes, acompanhando-os em campo

com frequência. Os Agentes assim contratados receberam um treinamento de 40 horas na abordagem dos empreendedores populares, dado pela UCSAL.

A implementação do programa teve início com coordenadores e técnicos percorrendo os bairros de abrangência de cada UNIS, identificando e mobilizando lideranças e divulgando o programa. No início de 2012, as Organizações Sociais selecionaram e contrataram os Agentes de Desenvolvimento de cada UNIS, através de editais divulgados nas comunidades, provas lógico-matemáticas e entrevistas.

7. Foram criadas as UNIS no lugar de utilizar os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS já existentes, por estes últimos estarem sob a responsabilidade institucional dos municípios e não do Estado.

8. A meta do programa era implantar 30 UNIS até 2015, mas somente as cinco primeiras foram instaladas até hoje por questões orçamentárias.

9. Programa de grande escala do Governo Federal para habitação de interesse social.

10. Programa estadual de promoção da paz social e enfrentamento da violência.

11. No modelo das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) do Rio de Janeiro, as Bases Comunitárias são pontos de gerenciamento da operacionalidade policial, com foco na prevenção, localizadas em alguns bairros populares de Salvador e RMS e algumas cidades do Litoral Norte e do interior do estado.

Perfil dos Agentes de Desenvolvimento

Os Agentes “têm um pé no programa e um pé na comunidade” (conforme um técnico da UNIS), e assim eles chegam aos bolsões de pobreza extrema, entram nas casas dos empreendedores e desta forma geram informações reais. As condições para ser Agente de Desenvolvimento são ser morador do bairro, ter o segundo grau completo e conhecimento do MS Word e Excel. Os contratos são com carteira assinada (e vínculo empregatício conforme lei trabalhista brasileira) e 44 horas de trabalho semanal. Depois da contratação dos Agentes (em sua maioria jovens e mulheres), estes receberam um treinamento de 40 horas na abordagem dos empreendedores populares e começaram a interagir com os empreendedores populares.

Devido ao perfil dos empreendedores, era fundamental uma abordagem onde a dimensão afetiva e de socialização fosse integrada à dimensão técnica, para que o programa conseguisse “entrar” no mundo dos empreendedores populares e assim envolvê-los de maneira efetiva e identificar com maior precisão suas demandas. Nesse sentido, o papel dos Agentes de Desenvolvimento é fundamental, principalmente no que diz respeito à empatia que é criada com os empreendedores. Assim que é abordado, o empreendedor mostra desconfiança. Gradualmente, o Agente ganha confiança e inicia um trabalho colaborativo com o empreendedor.

O Estudo de Viabilidade Econômica (EVE) faz parte, em geral, de um conjunto de ações diagnósticas realizadas pelos Agentes nas fases iniciais de sua interação com os empreendedores. No EVE, dados sobre o empreendimento popular são coletados, ao mesmo tempo em que uma ação educadora é realizada junto aos empreendedores, e suas necessidades para assistência técnica e atendimento pelas políticas sociais são identificadas. No EVE, aprendeu-se que o conhecimento sobre a renda dos empreendedores é o resultado de um processo de construção gradual, através do diálogo entre o empreendedor e o Agente. Dentro desta ação educativa que é levada a cabo pelos Agentes, o efeito em termos de sensibilização

dos empreendedores sobre os aspectos orçamentários de seus negócios é visível: os empreendedores populares saem do EVE com um nível maior de conhecimento sobre si mesmos e seus negócios. Assim, melhores processos de identificação das demandas individualizadas de cada empreendimento são possíveis e, por consequência, o atendimento qualificado e direcionado destas.

Nas seguintes duas seções serão apresentados os resultados mais relevantes, assim como os desafios mais importantes durante a execução do programa, tendo em consideração as oscilações de ordem organizacional, de arranjo institucional e político que vieram influenciar no desenvolvimento do programa.



Resultados para os empreendedores populares do Vida Melhor

No início de 2015, a FLEM realizou uma avaliação do Vida Melhor. Os principais indicadores da avaliação da FLEM – sintetizados na tabela abaixo – mostram um desempenho excelente dos Agentes no envolvimento dos empreendedores e na fase “diagnóstica” do EVE e um bom

desempenho na entrega de parecer técnico e identificação de demandas; contudo, é visível a baixa entrega de bens e serviços pelo programa na assistência técnica para inclusão produtiva em relação a tais demandas.

| Indicador | Resultados e % de Atendimento |
|---|--|
| Nº de empreendedores cadastrados (meta: 12.000) | <ul style="list-style-type: none"> 13.067 (11.290 ativos mais 1.777 evadidos) 115% |
| Nº de EVE realizados 2012-2014/ Nº de empreendedores cadastrados | <ul style="list-style-type: none"> 9.753/11.209 86,4% |
| Nº de pareceres técnicos entregues/ Nº de empreendedores cadastrados | <ul style="list-style-type: none"> 6.070/11.290 53,8% |
| Satisfação dos empreendedores quanto aos encontros para EVE (Nº encontros, conteúdo repassado, conhecimento adquirido) | <ul style="list-style-type: none"> Soma de avaliações “bom” e “ótimo” próxima a 100% |
| Satisfação dos empreendedores quanto ao parecer técnico (entendimento do parecer, conteúdo repassado, conhecimento adquirido) | <ul style="list-style-type: none"> Soma de avaliações “bom” e “ótimo” entre 95% e 98% |
| Nº de demandas identificadas/ empreendedores | <ul style="list-style-type: none"> 6.921 demandas para qualificação/ 11.290 empreendedores (61%) 4.444 demandas para ativos/ 11.290 empreendedores (44%) |
| Atendimento para qualificação/ Demandas para qualificação | <ul style="list-style-type: none"> 1.929/6.921 28,6% |
| Doação de equipamentos/ Demandas para equipamentos | <ul style="list-style-type: none"> 1.203/4.444 27% |
| Atendimento para microcrédito/ Empreendedores cadastrados | <ul style="list-style-type: none"> 338/11.290 3% |

Fonte: FLEM 2015, op.cit.

O Vida Melhor ultrapassou a meta de cadastramento de 12.000 empreendedores. Dos empreendedores cadastrados e ainda ativos no programa, mais de 86% foram atendidos quanto ao Estudo de Viabilidade Econômica, mas somente 53,8% receberam o parecer técnico como resultado do EVE. Em 61% dos casos, os empreendedores identificaram como necessária a qualificação profissional, contra 44% que consideraram necessário receber a

doação de ativos ou equipamentos. Entretanto, dos empreendedores que demandaram qualificação, somente 28,6% participaram efetivamente de cursos profissionalizantes; dos que demandaram doação de ativos, só 27% efetivamente receberam equipamentos. Quanto ao microcrédito, não temos dados de quantos empreendedores pediram acesso, mas sabemos que, do total de empreendedores cadastrados e ativos, só 3% tiveram acesso ao microcrédito.

4

Desafios encontrados e lições aprendidas

A estratégia do Vida Melhor foi fundamentada na presença do programa nas comunidades pobres urbanas por meio de UNIS e de Agentes de Desenvolvimento moradores de tais comunidades, que interagissem de forma dialógica e pedagógica com os empreendedores populares. O formato escolhido teve sucesso quanto às atividades de diagnóstico pelas UNIS e especialmente pelos Agentes de Desenvolvimento – mapeamento da área, cadastramento e ranqueamento dos empreendedores, estudo de viabilidade e parecer técnico dos empreendimentos. Porém os principais obstáculos e lições aprendidas para um melhor desempenho do Programa são respeito a: (i) seguimento das demandas dos empreendedores para serviços e insumos;¹² (ii) capacitação dos Agentes de Desenvolvimento;¹³ (iii) manuseio de informações; (iv) arranjo institucional e articulação intersetorial efetiva.

i) Seguimento das demandas dos empreendedores

Após a conclusão do EVE e do parecer técnico pelos agentes, quando a assistência técnica para inclusão produtiva começa de fato, muitos problemas práticos se apresentam levando a uma queda de efetividade do Programa. Enquanto as ações diagnósticas e pedagógicas se mostram eficazes e produtivas, a oferta de serviços e insumos necessários para melhorias dos negócios, que depende de parceiros do programa, esbarra em regras e modalidades que mal se adaptam às peculiaridades dos empreendedores populares.

No desenho do Vida Melhor, é oferecido um pacote de quatro tipos de serviços ou

insumos: *qualificação profissional, microcrédito, formalização de negócios e doação de ativos*. Mas a UNIS não tem governabilidade sobre tais serviços e insumos, pois eles são fornecidos por outras instituições. Diferentemente da abordagem do EVE que busca se adaptar às peculiaridades dos empreendedores populares, estes serviços e insumos não apresentam um formato adequado.

No caso da *qualificação profissional*, os empreendedores são encaminhados pelos Agentes para cursos oferecidos por instituições parceiras do Vida Melhor, porém quando tentam acessá-los esbarram em obstáculos decorrentes de sua situação de precariedade. Os cursos do sistema S¹⁴ apresentam custos e horários incompatíveis para os empreendedores populares e o PRONATEC¹⁵ requer padrões de escolaridade que, mesmo baixos, muitas vezes eles não possuem. O *microcrédito* esbarra nas restrições formais ao crédito a inadimplentes, o que muitas vezes é o caso de empreendedores populares. A *formalização de negócios* não é atrativa para muitos empreendedores populares pois, apesar do barateamento aportado pela Lei do Microempreendedor Individual,¹⁶ os valores gastos para formalização acabam sendo tirados de outros gastos imediatos que muitos valorizam mais que as vantagens que a formalização aportará no futuro (melhores condições de compra, cartão de crédito, seguro social). Também a atuação do SEBRAE, baseada em metas rígidas de cadastramento de empreendedores *latu sensu* informais, tem sido criticada pelas UNIS.¹⁷ Há empreendedores populares que optaram pela formalização e obtiveram vantagens concretas desta, mas trata-se de uma minoria.

12. A avaliação da FLEM considera que tais ações representam projetos distintos dentro do mesmo programa, com responsabilidades institucionais externas ao mesmo e funções que transbordam as do Agente, e sugere que as metas ligadas a tais ações não deveriam ser cobradas no contrato de gestão das Organizações Sociais.

13. A avaliação da FLEM aponta que as ações de assistência técnica implicam construção de saber e conhecimento técnico-profissional, que é falho na capacitação dos agentes. O próprio EVE é lembrado pelos empreendedores mais pelos aspectos afetivos e de socialização do que pelos aspectos propriamente técnicos. Ao mesmo tempo, na avaliação, a atuação dos Agentes é elogiada quanto à sua dedicação, identificação com a proposta metodológica do programa, compreensão de seu próprio papel de protagonista e capacidade de envolvimento com os empreendedores.

14. Por sistema S entende-se o conjunto de instituições quais o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) – só para mencionar as mais relevantes em âmbito urbano. Tais instituições oferecem cursos e assistência técnica de qualificação profissional.

15. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) é um programa do Governo Federal de educação profissional e tecnológica para os jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda.

16. Lei Complementar n.128/2008, que enquadra como Microempreendedor Individual o empresário com receita anual bruta de até R\$ 60.000, e que, entre outros, simplifica o processo de formalização.

17. BID 2014, *op.cit.*

Quanto à *doação de ativos* (equipamentos úteis para os negócios dos empreendedores) oferecidos pelo Vida Melhor, existe uma demora na compra e doação dos equipamentos pela SEDES devido à lentidão burocrática dos processos de aquisições do setor público. Os empreendedores concluem o EVE junto aos Agentes, se sentem mais capacitados e motivados para melhorar seus negócios, mas precisam de melhores instrumentos, que demoram a chegar. Apesar da demora, há casos de elevada satisfação dos empreendedores com a qualidade da maioria dos ativos, como com os kits cozinha, carrinhos de churrasco, máquinas de bordar. Para alguns ativos, houve dificuldade por parte dos empreendedores de utilizar os equipamentos, como no caso das máquinas digitais de costura.

A avaliação do Vida Melhor mostrou que falta de governabilidade das UNIS sobre as ações de assistência técnica teve implicações para o baixo seguimento das demandas dos empreendedores. Algumas soluções foram encontradas nesse sentido:

Para reduzir a rigidez e as dificuldades logísticas dos cursos de qualificação, as Organizações Sociais e as UNIS ativaram parcerias com instituições locais com experiência prévia em qualificação profissional. Por exemplo, no Bairro da Paz a Organização Social reativou uma parceria já existente com a cooperativa local Colibri, para qualificação em preparação de alimentos e costura, com ativos doados pelo próprio Vida Melhor e apoios externos (de um projeto da União Européia e de uma ONG italiana). Experiências deste tipo, entretanto, tiveram um sucesso limitado, principalmente por falta de recursos adicionais para concretizar as ações dentro das comunidades.¹⁸ Além disso, soluções criativas foram pensadas para possibilitar a participação dos empreendedores populares nos cursos oferecidos pelos parceiros do Sistema S e PRONATEC, como uma bolsa para os empreendedores poderem se ausentar do trabalho para frequentar os cursos.

Para tentar driblar os problemas de acesso ao *microcrédito* aos empreendedores populares, a UNIS de Feira de Santana formou um Fundo de Crédito Rotativo Solidário (modalidade relativamente frequente do Banco do Nordeste), com apoio de uma entidade externa. A Coordenação do Vida Melhor também formou parcerias com outras instituições para facilitar o acesso ao crédito: Banco do Nordeste (Programa CrediAmigo), BNDES,¹⁹ Desenhahia²⁰ – entretanto os resultados dessas parcerias ainda são incipientes, pois continuam as restrições formais ao crédito de inadimplentes.

Quanto à *formalização dos empreendedores populares*, discussões estão em andamento com o SEBRAE para tentar uma alternativa às metas rígidas de cadastramento de empreendedores *latu sensu* informais, que leve em conta as indicações de formalização fornecidas pelo EVE.

Finalmente, sobre a *doação de ativos*, a ideia é que as UNIS ofereçam cursos de como utilizar o equipamento antes da entrega (no caso das máquinas de bordar cujas instruções as empreendedoras não entendiam, a UNIS organizou um curso *ad hoc* e solucionou o problema).

ii) Capacitação dos Agentes de Desenvolvimento

A capacitação inicial dos Agentes de Desenvolvimento é limitada pois não prevê problemas que só aparecem quando eles começam a atuar em campo, seja pelo impacto emocional vivenciado ao conhecerem de perto as realidades intrafamiliares (incluindo casos de violência familiar, por exemplo), a precariedade das condições de vida e trabalho dos empreendedores populares, seja ao identificarem demandas destes por políticas de garantia de direitos que os próprios Agentes não conhecem porque foram pouco capacitados nelas. Os Agentes requerem da SEDES capacitação *on-the-job*, inclusive através de intercâmbios, contatos horizontais entre equipes de diversas localidades, dinâmicas motivacionais e eventos de socialização.²¹ Eles precisam se sentir

18. BID 2014, *op. cit.*

19. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, empresa pública federal, principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, em uma política que inclui as dimensões social, regional e ambiental.

20. Agência de Fomento do Estado da Bahia, instituição de crédito para inclusão social e econômica do Governo do Estado da Bahia.

21. Vale a pena registrar também outras demandas dos Agentes, referentes a (i) condições de segurança e comunicação (disponibilização de celulares) nas áreas; (ii) aumento salarial; e (iii) valorização profissional em geral (fonte: BID 2014, *op.cit.*).

menos isolados, mais amparados em termos seja de conhecimento técnico, seja de suporte motivacional. Em resposta a estas demandas de capacitação, desde 2014 a SEDES implantou um *plano de capacitação continuada* dos Agentes, incluindo temáticas mais amplas, tais como segurança social, formação política, assistência técnica para redes/grupos, gênero e etnia, acessibilidade, meio ambiente e sustentabilidade, relações interpessoais.²²

iii) Manuseio de Informações

As informações geradas pelos Agentes em sua interação com os empreendedores são registradas em fichas e devem ser lançadas no Sistema de Informações do Vida Melhor (SIVME).²³ No início das atividades das UNIS, houve dificuldades de alimentação do sistema porque faltavam funcionalidades – a extrema variabilidade do universo dos empreendedores populares fez com que determinadas situações só pudessem ser percebidas em campo, obrigando as UNIS a se reunir com os programadores para mudanças frequentes no desenvolvimento do sistema. Como resultado, um novo instrumento foi elaborado em 2014 para ajudar as UNIS e os Agentes a traduzir as informações dos empreendedores populares (despesas, vendas e receitas) num formato utilizável do ponto de vista gerencial: a Cartilha do Empreendedor. Do outro lado, não há sinais de uma rápida evolução do SIVME rumo a uma plena funcionalidade para as funções de apoio à tomada de decisões que seriam necessárias.

iv) Arranjo institucional e articulação intersetorial efetiva

Sem um arranjo institucional que funcione, a articulação intersetorial perde efetividade, o que gera efeitos negativos para o trabalho de UNIS e Agentes e para o atendimento às demandas dos empreendedores e suas famílias para encaminhamento a políticas intersetoriais.

A coordenação intersetorial do Programa Vida Melhor foi apontada como insuficiente, devido principalmente a: (i) mudanças na condução da Casa Civil, que trouxeram um problema de

liderança para o programa pois os sucessores não tiveram o mesmo envolvimento com o Vida Melhor; (ii) frequentes mudanças no comando das Secretarias envolvidas no programa; e (iii) a distribuição das Secretarias entre uma ampla coalizão de governo. Por estas razões, o Comitê Gestor praticamente nunca se reuniu e o Comitê Executivo, sem a orientação e o aval político do Comitê Gestor, ficou esvaziado de poder de decisão real. Além disso, dentro do Comitê Executivo, faltou uma articulação entre SEDES e SETRE, que lidam respectivamente com empreendimentos individuais e associativos.

Esta falta de articulação e comunicação entre Secretarias se reflete no campo, onde o Coordenador da UNIS faz contatos com os responsáveis de outros serviços (assistência social, saúde, educação, entre outros), já que as decisões sobre tal articulação não são tomadas no nível central das respectivas Secretarias, que não priorizam os beneficiários do Vida Melhor pelos serviços locais. Também não há acompanhamento pelo Comitê Executivo nos processos de tomada de decisão. O resultado dos problemas na articulação se refletem na relação entre Agentes e empreendedores, os quais lamentam falhas no retorno por parte dos serviços aos quais as demandas são encaminhadas.

A articulação mais importante seria aquela com os CRAS,²⁴ e ela é relatada como variável e conjuntural, dependendo do lugar e da disponibilidade dos profissionais responsáveis por cada CRAS - “na ausência de arranjos, depende das pessoas”. Acrescente-se que os CRAS estão institucionalmente sob a responsabilidade do Município (que em Salvador está em campo politicamente oposto ao Governo do Estado). Por essa razão, a inscrição dos beneficiários do Vida Melhor no Cadastro Único para Programas Sociais (de responsabilidade dos CRAS), que deveria ser obrigatória, foi indicada só como prioritária pelo Governo do Estado, o que pode ter diminuído o acesso a outros programas por parte dos empreendedores populares mais carentes.²⁵

22. BID 2014, *op.cit.*

23. O SIVME foi originariamente desenvolvido pela SEDES, pois não existia um sistema pronto com funcionalidades adequadas às necessidades do Vida Melhor, e sucessivamente repassado para a Casa Civil para ser integrado à plataforma informática do Estado. Tal integração aconteceu só parcialmente, e o sistema está ainda incompleto (principalmente nas funcionalidades de relatórios gerenciais).

24. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a principal estrutura física local para proteção social básica às famílias em situação de vulnerabilidade social.

25. Não há dados sobre o percentual de beneficiários do Vida Melhor inscritos no Cadastro Único. A medida do Governo do Estado de não considerar tal inscrição como obrigatória para participação no Vida Melhor deve ser vista como uma precaução, consideradas as possibilidades de atritos na articulação entre Estado e município de Salvador devido a problemas políticos.

Na avaliação do Vida Melhor ficou clara a necessidade de ações para que a intersectorialidade se torne mais efetiva. A experiência do Vida Melhor mostrou claramente a necessidade de coordenação por uma instituição de nível hierárquico superior com compromisso com o Programa, dando relevância política e com poder de cobrança sobre as instituições participantes na implementação e de monitoramento dos resultados. O Vida Melhor nasceu, em sua formatação originária, como prioridade do Governo da Bahia, e contou com forte liderança para sua estruturação inicial pela Casa Civil. Mesmo tal liderança perdendo fôlego, o programa e seus principais *stakeholders* mantiveram seu compromisso com os empreendedores populares. Entretanto, um novo campeão pode ser necessário para melhorar o desempenho dos parceiros do Vida Melhor.

Além disso, é importante uma constância nas lideranças para manter o compromisso político. Contribuíram para o baixo desempenho da articulação intersectorial do Vida Melhor as frequentes mudanças no comando das Secretarias envolvidas no programa e a distribuição das Secretarias entre uma ampla coalizão de governo. Após a mudança de Governo com as eleições de 2014, houve uma reorganização do Programa (embora dentro de uma continuidade de linha política), com a criação da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), que integrou a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) e a Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Após uma fase de incerteza inicial,

a coordenação do Vida Melhor foi confirmada na SJDHDS. A estruturação de uma nova Secretaria tem sido vista, pelo Governo do Estado, como oportunidade para repensar o Vida Melhor, principalmente em relação à integração com diversas políticas e serviços setoriais.

Outra lição aprendida na questão do arranjo institucional é que a integração e a coordenação entre instituições têm de ser construídas. Para se ter uma articulação entre as instituições de diversas áreas (assistência social, saúde, educação, etc.) no campo, essa articulação tem de ser construída no nível central e ser monitorada no campo, pois as decisões sobre tal articulação (que significaria, na prática, priorização dos beneficiários do Vida Melhor pelos serviços locais) são tomadas no nível central das respectivas Secretarias, e deveriam ser acompanhadas pelo Comitê Executivo. Finalmente, é fundamental uma estratégia de comunicação interna entre as áreas, para que o programa seja divulgado dentro do próprio Governo, em todas as áreas e níveis envolvidos. Finalmente, devido às falhas na articulação intersectorial e interinstitucional, a atuação do Vida Melhor foi pouco efetiva no encaminhamento às políticas de garantia de direitos dos empreendedores populares mais vulneráveis. Contudo, a escolha da abordagem do Vida Melhor – localização e capilaridade nas comunidades, usando agentes moradores, aproximando a administração do negócio à dinâmica familiar e à dimensão educativa do EVE – foi mais acertada. O efeito em termos de sensibilização dos empreendedores sobre os aspectos orçamentários de seus negócios foi visível.

5

Conclusões – considerações finais

O Vida Melhor é um programa inovador que atua num ambiente inexplorado e de elevada incerteza. Por isso, a implementação adaptativa está em sua própria natureza. Os pontos críticos do programa estão claros a seus principais stakeholders, e medidas foram tomadas por eles para ajustes sucessivos, dentro de seu espaço de governabilidade. O Vida Melhor conseguiu adaptar suas etapas de desenho e implementação às necessidades e capacidades específicas do seu público. No desenho do programa está clara a necessidade de ações intersetoriais para

superação das barreiras ao desenvolvimento dos empreendimentos populares e atendimento às demandas dos empreendedores para políticas de proteção e promoção social. Os mecanismos para identificação de tais barreiras e demandas estão funcionando bem no Vida Melhor, mas é preciso repensar os arranjos institucionais para que a intersetorialidade se torne mais efetiva e o programa possa cumprir plenamente seu objetivo principal de apoiar produtores individuais, familiares ou associados, tanto no espaço urbano como rural.

Anexos

Linha do tempo do Vida Melhor

- **Primeiro semestre 2011:** sob liderança da Casa Civil, inicia a construção do Vida Melhor.
- **Agosto 2011:** decreto estadual que institui o Vida Melhor.
- **Outubro a Dezembro 2011:** início do programa, seleção e contratação (via convênio) das Organizações Sociais para gestão das UNIS, e contratação pelas Organizações Sociais de Coordenadores e Técnicos das UNIS.
- **Janeiro a Dezembro 2012:** implantação gradual de 5 UNIS; seleção e contratação dos Agentes de Desenvolvimento pelas Organizações Sociais; início das atividades junto aos empreendedores (*ponto de inflexão*).
- **Dezembro 2012 a Abril 2013:** paralisação do programa devido à denúncia de um parlamentar da oposição²⁶ (*ponto de inflexão*).
- **Mai a Dezembro 2013:** aditivo ao contrato das Organizações Sociais e retomada da implementação do programa (principalmente, acompanhamento do público já cadastrado, sendo limitado o cadastramento de novos empreendedores); contingenciamento de recursos, problemas com a prestação de contas das UNIS, e nova paralisação do programa (*ponto de inflexão*), com criação de uma força-tarefa do Governo do Estado para evitar uma interrupção total.
- **Janeiro a Dezembro 2014:** mudança da relação contratual entre estado e Organizações Sociais (do convênio ao contrato de gestão) e retomada das ações, inclusive cadastramento de novos empreendedores (*ponto de inflexão*); avaliação do programa pelo BID.
- **Janeiro a Junho 2015:** mudança de Governador, reforma administrativa do Governo do Estado (criação de nova Secretaria responsável pelo Vida Melhor) e interrupção do programa; avaliação do programa pela FLEM; o programa é reorganizado sob a nova Secretaria.

26. Um deputado estadual da oposição acusou o Governo de conveniar com Organizações Sociais sem capacidade nem qualificação para gerirem as UNIS. A acusação não tinha fundamentação, pois os quadros das Organizações Sociais conveniadas atendiam amplamente aos requisitos técnicos do convênio, e as próprias Organizações Sociais já tinham participado nas experiências anteriores com empreendedores populares junto com a UCSAL. Mesmo assim, houve paralisação do programa enquanto o Governo preparava sua linha de defesa e a apresentava à Assembléia Legislativa estadual e à opinião pública.

Referências bibliográficas

Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Relatório de Avaliação – Programa Vida Melhor/SEDES*, Salvador 2014

FLEM, *Programa Vida Melhor Urbano – SEDES/FLEM – Relatório de Eficácia e Efetividade das UNIS*, FLEM, Salvador, 2015

FLEM, *Programa Vida Melhor Urbano – SEDES/FLEM – Sistemática de Avaliação de Resultados com Foco no Empreendedor*, FLEM, Salvador, 2015

FLEM, *Programa Vida Melhor Urbano – SEDES/FLEM – Relatório Global Analítico de Gestão do Programa com Resultados do Desenvolvimento do Programa Vida Melhor Urbano*, FLEM, Salvador, 2015

Governo da Bahia e Fundação Luis Eduardo Magalhães (FLEM), *Programa Vida Melhor Urbano – manual de orientação metodológica: pressupostos conceituais e procedimentos práticos*, Salvador: FLEM, 2014

Governo da Bahia e Fundação Luis Eduardo Magalhães (FLEM), *Programa Vida Melhor Urbano – Guia do Agente de Desenvolvimento*, Salvador: FLEM, sem data

Governo da Bahia, *Avaliação de Resultados Programa Vida Melhor Urbano*, Salvador sem data, mimeo

Kraychete G. e Santana A., *Economia dos setores populares e inclusão socioprodutiva: conceitos e políticas públicas*, Salvador, sem data, mimeo

Lista de entrevistados

[André Santana](#), Coordenador do Vida Melhor, Casa Civil, Governo do Estado da Bahia

[Elisama Leal Melhor Reis](#), Coordenação do Vida Melhor, Casa Civil, Governo do Estado da Bahia

[Gabriel Kraychette](#), Universidade Católica de Salvador – UCSAL

[Eva Borges](#), Coordenadora do Vida Melhor Urbano, Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, Governo do Estado da Bahia

[Jandaíra Bomfim dos Santos](#), [Nádia Holtz da Nova Moreira](#), [Andrea Dias Carvalho de Castro](#), Fundação Luis Eduardo Magalhães

[Viviane Quênia](#), consultora contratada pela FLEM para avaliação do Vida Melhor

[Lucas Carvalho](#), Representante da Organização Social ICI

[Staff da Cooperativa Colibris](#)



www.wwp.org.br